

## RESEARCH OUTPUTS / RÉSULTATS DE RECHERCHE

### Scrutin majoritaire : retour d'une vieille lune ?

Wynants, Paul

*Published in:*  
Revue Nouvelle

*Publication date:*  
1998

#### [Link to publication](#)

*Citation for pulished version (HARVARD):*

Wynants, P 1998, 'Scrutin majoritaire : retour d'une vieille lune ?', *Revue Nouvelle*, VOL. CVIII, Numéro 12, p. 90-109.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal ?

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.



## *Scrutin majoritaire : retour d'une vieille lune?*

Fort décrié à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le scrutin majoritaire a été abandonné en 1899 au profit de la représentation proportionnelle, complétée vingt ans plus tard par l'apparement provincial. Dans le contexte belge, les inconvénients de ce système ont été tels que son rétablissement n'a jamais été envisagé jusqu'il y a peu, sinon à titre de pure hypothèse d'école. Pourquoi alors des personnalités libérales et socialistes francophones souhaitent-elles à présent le retour d'une vieille lune? Cette attitude traduirait-elle des appétits de pouvoir, aiguisés par la perspective d'un ressac électoral ou par les frustrations d'une longue opposition?

PAR PAUL WYNANTS

Les articles 62 et 68 de la Constitution ne laissent planer aucun doute : tant pour les cent-cinquante députés que pour les quarante sénateurs élus directement, la répartition des sièges s'opère selon le « système de la représentation proportionnelle que la loi détermine ». Revue en 1993, la loi spéciale de réformes institutionnelles est tout aussi explicite : en son article 29, elle dispose que les élections du Conseil régional wallon et du Conseil flamand « se font en respectant le système de la représentation proportionnelle ». Au plan fédéral, un changement du mode de scrutin exigerait donc une révision de la Constitution et une adaptation de la loi électorale. Pour le niveau régional, il impliquerait l'adoption de dispositions requérant une double majorité, à la Chambre comme au Sénat : une majorité simple au sein de chacun des groupes linguistiques et une majorité des deux tiers du total des suffrages exprimés. Lorsqu'il invite les Wallons à faire usage de leur autonomie constitutive pour instaurer le scrutin majoritaire, le ministre-président R. Collignon mérite une nouvelle fois le zéro pointé que lui a précédemment décerné le constitutionnaliste Fr. Delpérée. Pour arriver à ses fins, à supposer qu'il soit largement suivi par les parlementaires du Sud, il lui faudrait encore rallier non seulement une majorité de députés et de sénateurs flamands, mais également deux tiers au moins des votants au Parlement fédéral. On peut toujours rêver...

Quoi qu'il en soit des controverses juridiques, un débat de fond mérite d'être engagé sur les implications des modes de scrutin envisageables, fût-ce à moyen terme, pour l'élection des assemblées fédérales et régionales.



Notre propos ne consiste pas à passer en revue les avantages et inconvénients théoriques de chaque système, sous ses différentes variantes. Il se focalise sur les enseignements tirés, dans notre pays, de la pratique du scrutin majoritaire (1831-1899), puis de la représentation proportionnelle (1899) complétée par l'apparement provincial (1919). Il rappelle aussi les conditions dans lesquelles ont été menées les importantes réformes de 1899 et de 1919, largement acceptées par les milieux politiques dès avant leur application. Enfin, il montre combien les ballons d'essai lancés récemment en faveur d'un scrutin majoritaire tournent le dos à une tradition démocratique, à une réalité sociologique et à une manière, jusqu'ici relativement consensuelle, d'adapter notre système électoral. *In fine*, une question ne pourra être éludée : les plaidoyers en faveur d'une clarification du paysage politique ne masqueraient-ils pas les aspirations de deux appareils désireux de se doter, chacun dans une région, d'une « position de mâle dominant<sup>1</sup> », pour constituer un duopole de longue durée en Communauté française ?

### LES LIMITES DU SCRUTIN MAJORITAIRE

De 1831 à 1899, les Chambres belges sont élues au scrutin majoritaire. Ce dernier est uninominal dans les arrondissements où il n'y a qu'un siège à pourvoir, plurinominal dans les autres circonscriptions. En principe, les élections se déroulent à deux tours. Sont élus d'emblée, au premier tour, les candidats qui recueillent une majorité absolue des voix. S'il reste un ou plusieurs mandats vacants, les mieux placés, en nombre double du nombre de sièges à attribuer, se départagent lors du second tour. En pratique cependant, on a affaire à un scrutin de liste dans les arrondissements où le vote est plurinominal : disciplinés, les électeurs donnent généralement leurs suffrages à tous les candidats de leur parti, de sorte que la liste majoritaire emporte la totalité des sièges, les minoritaires n'en obtenant aucun. Le second tour n'a d'ailleurs effectivement lieu que si trois formations au moins s'affrontent au premier tour. En cas de ballottage, les électeurs d'une liste éliminée ont donc le choix entre deux catégories d'adversaires : ainsi, ils font quelquefois pencher la balance en faveur de l'un ou l'autre camp. Pareille situation se rencontre surtout à partir de 1894, lorsque les socialistes du P.O.B. font face aux catholiques et aux libéraux.

Le scrutin majoritaire présente des avantages indéniables. Simple, il est aisément assimilable par le corps électoral, encore que les reports de voix, lors du second tour, réservent parfois des surprises. Empêchant l'émiettement des assemblées, il favorise la constitution de majorités nettes, à même de mener des politiques tranchées. Il facilite la formation de gouvernements homogènes, dotés d'une grande liberté d'action. Il permet l'alternance des partis au pouvoir : il rend, en effet, difficile l'émergence d'une formation charnière, en position d'arbitre pour imposer un jeu de bascule à des alliés potentiels. Ces avantages sont perçus en Belgique, durant une bonne partie

<sup>1</sup> L. Delfosse, « Les surprises belges du scrutin majoritaire », *Le Soir*, 22 septembre 1998, p. 5.



du XIX<sup>e</sup> siècle, lorsque le pays connaît le bipartisme. Ils sont moins évidents et même supplantés par les inconvénients du système à partir du moment où un troisième larron — le socialisme — entre en lice, suivi ultérieurement par d'autres formations.

Le scrutin majoritaire recèle, en effet, un grave défaut auquel l'opinion belge est de plus en plus sensible : il ne donne pas des résultats conformes à la justice distributive. Dans un arrondissement déterminé, il écrase la ou les minorités quand bien même celles-ci seraient importantes : à la limite, la moitié des électeurs moins un n'est pas représentée au Parlement, alors que la moitié plus un jouit de cet avantage. L'inégalité de traitement entre majorité et minorité est aggravée à la fois par le scrutin de liste et par le nombre de sièges à pourvoir dans certains arrondissements, du fait de l'urbanisation : ainsi à Bruxelles, à la fin du siècle dernier, la formation majoritaire peut rafler dix-huit sièges, même si elle l'emporte d'une courte tête, en ne laissant rien aux forces adverses.

Au plan national cette fois, le scrutin majoritaire donne quelquefois des résultats étranges, peu conformes à la logique démocratique. C'est ainsi qu'un parti majoritaire en voix peut se retrouver minoritaire en sièges, et inversement. Pour qu'il en soit ainsi, il suffit qu'une formation politique « succombe avec un faible écart en suffrages », dans des circonscriptions élisant un grand nombre de parlementaires, alors qu'elle l'emporte nettement dans les arrondissements moins peuplés (Barthélemy). Bien qu'il s'agisse d'un renouvellement par moitié de la Chambre des représentants, les élections législatives du 8 juin 1880 vont très clairement dans ce sens : avec 21 283 voix, les libéraux n'obtiennent que 26 sièges, alors que 20 700 suffrages valent aux catholiques pas moins de 40 élus. Qu'à cela ne tienne, objectera-t-on, revoyons le découpage des circonscriptions pour en équilibrer le poids. C'est facile à dire, mais difficile à réaliser : toute modification du genre n'est-elle pas *a priori* suspecte de manœuvres partisanses ?

En cas d'élection triangulaire, la « balance des partis » — ce qu'une majorité, fût-elle ténue, gagne dans un arrondissement serait théoriquement compensé par un gain similaire réalisé par l'adversaire dans une autre circonscription — peut s'en trouver faussée. L'éminent juriste libéral P. Errera observe rétrospectivement, au début de ce siècle : « Ce n'était plus, comme par le passé, une majorité, même restreinte, qui allait demeurer victorieuse dans la bataille électorale ; ce pourrait être parfaitement une minorité qui, par suite du régime majoritaire et du ballottage, allait l'emporter sur une autre minorité, une troisième minorité se trouvant exclue après le premier tour de scrutin. »

Le régime majoritaire ne proportionne pas le nombre d'élus à la force réelle des partis pour une autre raison : il avantage les formations à électorat concentré dans l'espace, tandis qu'il pénalise les groupements politiques à électorat dilué. Les résultats des élections d'octobre 1894, étudiés par J. Stengers, révèlent l'existence de cette faille. Avec environ 300 000 voix recueillies dans le sillon industriel, les socialistes obtiennent 28 sièges à la Chambre : ils emportent la totalité de l'enjeu à Mons, Soignies, Charleroi et



## SCRUTIN MAJORITAIRE

Verviers et, grâce à des cartels, une partie des mandats de Liège et de Namur. Les libéraux, par contre, avec près de 550 000 voix, ne décrochent que 20 sièges, parce que leurs électeurs se répartissent dans l'ensemble du pays : outre leurs élus progressistes de Liège et de Namur, qui figurent sur des listes de cartel avec le P.O.B., ils n'emportent des sièges que dans six arrondissements à dominante rurale, soit Nivelles, Thuin, Philippeville, Huy, Arlon et Virton. Les élections de 1896 et de 1898 accentuent le déséquilibre : alors qu'ils forment la deuxième force du pays, les libéraux se retrouvent finalement à 11 sur les bancs de la Chambre, sans véritable leader. Un tel laminage entre le rouleau compresseur catholique, globalement prééminent dans les campagnes, et le nouveau venu socialiste, dominant dans les grandes agglomérations industrielles, manifeste, selon L. Dupriez, « l'injustice, l'absurdité et les dangers » d'un tel mode de scrutin.

Les aléas qui déterminent l'émergence d'une majorité, dans les arrondissements conférant un grand nombre de sièges, donnent également à réfléchir. E. Pirmez, député libéral de Charleroi et ancien ministre de l'Intérieur, les a perçus dès 1878, alors que le pays vivait encore en régime censitaire : « Vingt-cinq cabaretiers et quinze officiers pensionnés s'avisent, en 1870, de passer d'un parti à l'autre : la représentation nationale de Gand change et le ministère est renversé. » Même avec le suffrage universel, le scrutin majoritaire peut s'avérer un redoutable amplificateur de faibles déplacements de suffrages. Dans des circonscriptions très peuplées, mais disputées, un glissement de quelques centaines de voix dû à un courant protestataire ou au caprice d'électeurs flottants peut transformer « une petite vague en raz-de-marée », ou encore « un cri d'enfant en bruit de tonnerre » (Barthélemy) : pour peu qu'une série de sièges change soudainement de camp, ce sont la majorité parlementaire puis le gouvernement qui s'écroulent. Une telle possibilité est un incitant à la corruption, voire à la fraude électorale : l'achat de suffrages ou la neutralisation de partisans du camp adverse ne pourraient-ils, le cas échéant, créer l'écart réservant une « divine surprise » ?

Quoi que l'on en dise, le scrutin majoritaire ne favorise ni la transparence du paysage politique, ni la fidélité des élus à leurs électeurs, ni la réduction de l'influence des appareils politiques, bien au contraire. Pour l'emporter lors des élections, les partis doivent ratisser large. Il s'ensuit que les courants d'opinion voisins ont intérêt à faire cause commune, en couvrant leurs inévitables divergences d'un voile pudique. Les listes peuvent même se transformer en attrape-tout : souvent leurs programmes sont loin d'être des modèles de clarté ou de cohérence. En d'autres termes, le « consensus mou » dénoncé par L. Michel n'est pas à l'extérieur, mais à l'intérieur des partis. Entre le premier et le second tour, les reports de voix se marchandent parfois dans l'opacité la plus complète : n'assiste-t-on pas à « des négociations assez sordides, ressortissant du partage du fromage ou des alliances contre-nature » (Cotteret et Emeri) ? Afin d'assurer leur élection, leur réélection ou pour conquérir une circonscription, des candidats « voyagent » d'un arrondissement à l'autre, au gré des rapports de forces supposés : E. Anseele est ainsi élu à Liège, avant de passer à Gand, et E. Vandervelde se présente à Charleroi, avant de devenir parlementaire de Bruxelles. La mainmise des appareils de parti sur l'État n'est pas moindre



## SCRUTIN MAJORITAIRE

qu'avec la représentation proportionnelle. Elle est tout simplement plus monolithique. En Belgique, non seulement les gouvernements homogènes n'ont désigné, dans la fonction publique et la magistrature, que des agents de leur mouvance, mais ils ont aussi périodiquement épuré des bastions adverses, en usant (et en abusant) de la limite d'âge.

Le népotisme et le clientélisme, qui guettent tous les régimes, rencontrent moins d'obstacles avec le scrutin majoritaire. Lorsque ce dernier est uninominal, il permet la constitution de fiefs électoraux entièrement contrôlés par une dynastie, au sein de laquelle le détenteur du siège coopte son successeur. Lorsqu'il est de liste, il ouvre la porte aux « candidatures de reconnaissance » (Barthélemy) : sûr de sa victoire dans telle ou telle place forte, un parti peut propulser au Parlement des citoyens obscurs qui lui rendent des services. La qualité globale du personnel politique est probablement moins assurée qu'avec la représentation proportionnelle, en tout cas sous un scrutin de liste. Pour peu qu'un chef de file très connu remorque une série de candidats médiocres, on assiste à l'élection dans son sillage de « nullités et d'incapables », selon les termes du parlementaire libéral J. Bara. Bien plus, les députations de grands arrondissements — comme Anvers, au siècle dernier — cultivent à toute force l'esprit de clocher dans les assemblées, en faisant passer la défense des intérêts purement locaux avant le souci du bien commun : tel est le prix de leur réélection.

Enfin, le scrutin majoritaire donne davantage de poids aux forces centrifuges qui pourraient menacer l'unité du pays. Dès la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, il « superpose le conflit politique au conflit des races et des langues » (Barthélemy) : les arrondissements flamands sont massivement représentés par des élus catholiques, alors que libéraux et socialistes contrôlent la capitale et la Wallonie. Qu'en serait-il de la Belgique fédérale avec une nette hégémonie du C.V.P. en Flandre, un leadership du P.R.L.-F.D.F. à Bruxelles et une domination socialiste en Wallonie ? Ne serait-ce pas le marchepied idéal d'une tripartite pour gouverner le pays, formule qui, précisément, fait grincer les dents des libéraux francophones ?

Laissons au comte E. Goblet d'Alviella, observateur attentif de la vie politique et brillant parlementaire libéral, le soin de conclure ce tour d'horizon. En 1900, il écrit : « Jamais, à moins d'un coup de force, notre pays ne sera ramené aux absurdités et aux injustices du régime majoritaire. » Que ce message semble aujourd'hui oublié, à la rue de Naples, a de quoi surprendre. Il est moins étonnant qu'il ne soit pas au cœur des préoccupations, au boulevard de l'Empereur : A. Cools lui-même ne fustigeait-il pas un « complexe de la majorité absolue » chez certains de ses camarades ?

## BILAN DE LA REPRÉSENTATION PROPORTIONNELLE

La représentation proportionnelle vise à attribuer à chaque parti ou groupe d'opinion une représentation en rapport avec sa force numérique. Elle devrait permettre aux assemblées d'être des microcosmes, aussi fidèles que possible, du corps électoral dont elles exprimeraient les nuances. Ce mode de scrutin jouit d'une triple légitimité en Belgique. Légitimité histo-



LA REVUE NOUVELLE

SCRUTIN MAJORITAIRE

rique, tout d'abord : comme la doctrine proportionnaliste chemine en même temps que l'idée de suffrage universel, la réalisation — même mitigée — de l'égalité politique entraîne l'introduction de la nouvelle répartition des sièges. Légitimité doctrinale ensuite, conformément à la maxime « la délibération à tous, la décision à la majorité » : si, par nature, le processus décisionnel est l'apanage d'une majorité, la fonction délibérative se partage. Puisque cette dernière « n'est pas tributaire du nombre, mais de la hardiesse de ceux qui ont pour mission de censurer l'action gouvernementale, pourquoi ne pas recourir à un mode de scrutin qui permette à des contre-pouvoirs de se manifester de façon efficace ? » (Delpérée). Légitimité dérivée de l'expérience, enfin : dans un pays divisé, balayé par des vagues d'intolérance, notamment lors des guerres scolaires, l'alternance brutale que le scrutin majoritaire peut induire risque de dégénérer en règlements de comptes dignes de la loi du talion.

La pratique de la représentation proportionnelle met également en œuvre des principes auxquels les Belges sont manifestement très attachés. Ainsi, la justice distributive : le vieil adage *cuique suum*, à chacun son dû, se trouve appliqué en politique. Ou encore l'égalité des citoyens en droits : puisque les assemblées sont ouvertes aux différents courants d'opinion, il n'y a plus deux catégories de Belges, « ceux qui ont le droit d'élire et ceux dont le vote ne compte pas » (Barthélemy). Ajoutons-y le pluralisme : aucun groupe, aucune faction n'est en mesure de monopoliser le pouvoir.

Concrètement, la représentation proportionnelle supprime ou atténue certains inconvénients du scrutin majoritaire. L'abstentionnisme était assez largement répandu en raison de la certitude de la défaite qu'éprouvaient les minorités ; il diminue lorsque « le suffrage de chacun devient effectif, pourvu qu'il se range dans un parti sérieux » (Barthélemy). Les listes étaient parfois soumises au chantage de chefs de faction, qui agitaient la menace d'une dissidence, fatale en régime majoritaire, afin d'arracher un siège ; désormais, elles ne doivent plus « subir la pression de politiciens ambitieux et intrigants » (Dupriez), réclamant un mandat par de tels procédés. Les nominations dans l'appareil d'État étaient unilatérales ; si le lotissement de la fonction publique et de la magistrature est de mise, il repose au moins sur un certain partage des influences. Les hégémonies politiques, différentes de part et d'autre de la frontière linguistique, approfondissaient les tensions communautaires ; de 1900 à la fin des années 1960, la Belgique compte trois grands partis nationaux dont l'électorat se recrute dans les différentes régions, aux intérêts desquelles ils doivent être attentifs.

La représentation proportionnelle présente aussi des avantages intrinsèques. En ne verrouillant pas la constellation des formations politiques, elle ne « décourage pas les partis naissants qui ont quelque vitalité [...] et permet l'arrivée d'hommes nouveaux » (Errera). Fonctionnant comme un sismographe, elle est, il est vrai, sensible aux poussées de fièvre passagère, telle la vague rexiste de 1936. Avant le scrutin, elle contribue à clarifier les positions des différentes listes, qui peuvent aller à la bataille électorale sous leur propre drapeau, avec leur programme spécifique. Comme l'observe E. Vandervelde, elle « délivre de la politique des compromissions (préélec-



torales : NDLR), du joug des alliances, de la désagréable nécessité du coude à coude avec des hommes qui, sur des points essentiels, pensent autrement que nous ». Enfin, parce qu'elle incarne « ce grand principe national, qui s'appelle le principe de la poire coupée en deux », selon le mot du libéral progressiste G. Lorand, la représentation proportionnelle contribue à la pacification du système politique. En effet, c'en est fini des majorités tyranniques et omnipotentes. L'élection « n'est plus un duel à mort, c'est un partage, et il doit être pacifique » (Barthélemy). Le vote de lois excessivement partiales devient même plus difficile : il suffit qu'un petit nombre de membres de la majorité refuse des mesures injustes, et celles-ci avortent, à l'instar du projet de « bon scolaire » de 1911, cher à certains catholiques.

Quels que soient ses mérites, la représentation proportionnelle n'est cependant pas à l'abri de tout reproche. Certaines critiques ne résistent pas à l'analyse, tant elles sont inconsistantes ou excessives. D'autres ont davantage de fondements. Aussi tenterons-nous de faire brièvement la part des choses.

On a dit : la représentation proportionnelle est un mode de scrutin complexe, un casse-tête chinois qui exige une éducation politique inaccessible aux masses. Elle supposerait même — l'image est de Ch. Woeste — des bulletins de vote de la taille d'une nappe ou d'un drap de lit à Bruxelles. Il est vrai qu'elle allonge les délais entre la clôture du scrutin et la proclamation des résultats. Pour le reste, répond L. Dupriez, « elle peut être organisée de manière à laisser à l'électeur un rôle extrêmement simple et à n'attribuer aux bureaux de dépouillement qu'une mission sans difficulté sérieuse ».

On a prétendu : la représentation proportionnelle, source d'immobilisme, anesthésie le débat politique. Le socialiste E. Picard n'y voyait-il pas « la mouche tsé-tsé de la politique belge : elle engendre la maladie du sommeil » ? Et le libéral S. Wiener de renchérir : « Nous sommes gouvernés par Sa Majesté le statu quo. » En réalité, si les changements dans la représentation sont lents, c'est que lents sont les mouvements de l'opinion publique. Dès que celle-ci le veut, des déplacements importants de sièges se produisent, comme lors des élections du 24 mai 1936. Ceux qui trépignent et s'impatientent ne ressemblent-ils pas à « un homme qui briserait sa montre parce que n'arrive pas assez vite un événement fort attendu » ?

On a affirmé, en lorgnant vers le P.S.C. : la représentation proportionnelle confère une rente de situation au « centre mou », assuré d'être associé indéfiniment à la direction du pays. Dupriez rétorque, non sans justesse : « Si un parti au pouvoir venait à méconnaître les aspirations de la nation et provoquait un mouvement sérieux de l'opinion publique, l'opposition n'aurait pas grande difficulté à lui enlever nombre de sièges. » Ajoutons qu'il est d'autres stratégies pour s'emparer durablement de la confortable position d'« horloge parlante de l'histoire belge<sup>2</sup> » : le rétablissement du scrutin majoritaire pourrait faire partie d'un tel arsenal, ainsi qu'on le verra plus loin.

On a soutenu : de même qu'en Allemagne la représentation proportionnelle a miné la République de Weimar et permis l'ascension du national-socialisme,

<sup>2</sup> « Printemps au P.S.C. ? », *La Revue Nouvelle*, t. CIII, 1996, p. 5.



## LA REVUE NOUVELLE

### SCRUTIN MAJORITAIRE

lisme, elle affaiblit la démocratie en Belgique en donnant une représentation parlementaire à l'extrême droite. Quel historien sérieux oserait avancer que le scrutin majoritaire aurait empêché Hitler de conquérir une opinion allemande déboussolée ? Quel politologue averti ne ferait pas observer que grâce à son ancrage anversois, le Vlaams Blok demeurerait représenté dans les assemblées, même après un abandon de la proportionnelle ? Enfin, suffit-il de casser le thermomètre pour faire baisser la fièvre ? L'origine du succès remporté par la droite fasciste réside-t-elle principalement dans un mécanisme institutionnel ?

Il est des objections plus pertinentes adressées à la représentation proportionnelle, encore qu'il faille les nuancer. La première d'entre elles souligne les effets en cascade de ce mode de scrutin, lorsqu'il se combine avec le suffrage universel pur et simple. La diversité du corps électoral et la faculté d'obtenir une représentation parlementaire, garantie aux courants minoritaires, favorisent la multiplication des listes. Il y a éparpillement des voix, émiettement des assemblées, quasi-impossibilité pour une formation déterminée d'obtenir une majorité absolue. Il s'ensuit que les gouvernements sont généralement des coalitions, dont le programme est le fruit de compromis. Composite, le cabinet n'est pas toujours stable, ni à même de mener une politique cohérente. Les partis associés au pouvoir ne peuvent réaliser pleinement les engagements pris devant le corps électoral : en se succédant à la tête du pays, ils risquent de décevoir à tour de rôle. Ainsi se développent dans l'opinion publique certaines formes de scepticisme, quelquefois même de poujadisme, envers la gestion de la Cité : on les désigne parfois caricaturalement sous l'appellation de « fossé entre le citoyen et le monde politique » (Wynants).

Un tel diagnostic pose assurément question, lorsqu'il est formulé en termes mesurés. Il perd toute crédibilité quand il prend les allures d'une vision d'apocalypse, comme celle qu'ont exposée en 1970 Ch. Picqué et F. Du Four : « Les inconvénients de la représentation proportionnelle sont catastrophiques et conduisent souvent au chaos ! [...]. L'incohérence, la fragilité et l'impuissance gouvernementales ne connaissent plus de bornes, c'est le règne des clans, des sous-clans, des compromis, des chapelles, des tractations, des manœuvres de couloir. Le dégoût et le mépris s'emparent du public, persuadé que tout se passe en coulisses, sans tenir le moindre compte de son avis [...]. L'instabilité gangrène le régime et les fortes personnalités sont sous-utilisées. » On espère pour lui que l'actuel ministre-président du gouvernement bruxellois a découvert, depuis lors, les autres faces de la réalité...

À l'objection de fond, on peut d'ailleurs apporter trois éléments de réponse plus ou moins convaincants. Tout d'abord, ce n'est pas la seule représentation proportionnelle, combinée au suffrage universel, qui détermine la fragmentation des assemblées. Les clivages qui compartimentent la société — que l'on se souvienne de la *splitsing* des trois grandes familles politiques (1968-1978) sous l'effet des pulsions communautaires — y sont pour beaucoup. Leur enracinement dans la vie publique est tel qu'un autre mode de scrutin ne les ferait pas disparaître. Dès 1893, A. Beernaert affirme lucide-



ment : « Avec la représentation proportionnelle, la Chambre ne serait un habit d'Arlequin qu'autant que le corps électoral figurerait un habit d'Arlequin. » Ensuite, un gouvernement issu d'élections au scrutin majoritaire serait-il plus crédible aux yeux des citoyens ? J'en doute. Je suis G. Eeckhout lorsqu'il observe : « Si notre mécanisme électoral n'assure pas à un parti la majorité dans les Chambres, c'est que ce parti n'a pas la majorité dans le pays [...]. Le système parlementaire en serait-il moins faussé si le mécanisme électoral établissait une majorité artificielle, en altérant la représentation sincère des partis ? » Enfin, au plan fédéral, la Belgique n'est-elle pas acculée à vivre, quel que soit le mode de scrutin, sous un régime de coalition ? Trois indices convergents, relevés par W. Dewachter, m'incitent à le croire. Primo, la disparition des partis nationaux a des conséquences non négligeables : comme il est impensable qu'un gouvernement belge soit l'émanation d'une seule communauté, il doit nécessairement se constituer par association de plusieurs formations, sur la base d'une politique de compromis. Secundo, depuis 1971, il arrive assez souvent que les scores électoraux des sociaux-chrétiens, des socialistes et des libéraux divergent de part et d'autre de la frontière linguistique. Pareille situation ne conduit-elle pas à associer au pouvoir des groupes représentant des familles politiques différentes ? Tertio, puisque les leaderships ne sont pas identiques dans les trois régions, un gouvernement asymétrique n'est plus une hypothèse d'école. Or que serait pareil attelage, sinon une coalition ?

Une deuxième objection a été adressée à juste titre à la représentation proportionnelle, telle qu'elle est pratiquée en Belgique : elle confère une influence démesurée aux appareils politiques dans la sélection des élus. Ce sont, en effet, les partis qui établissent les listes et déterminent l'ordre de présentation des candidats. Comme ces derniers vont puiser dans la réserve que constitue la case de tête selon l'ordre de présentation, les chances d'élection dépendent généralement de leur place sur la liste : ordre utile, place de combat ou poste de figuration. Il est vrai que le vote préférentiel, qui permet aux électeurs de pousser tel ou tel candidat, modifie quelquefois le classement dressé par les organes de parti. Force est cependant de constater que sur 7 077 sièges à pourvoir de 1919 à 1991, 31 candidats seulement, non placés en ordre utile, parviennent à s'imposer, ce qui représente 0,43 % des cas. Encore s'agit-il, le plus souvent, d'opérations de marketing : le dernier de liste est une locomotive électorale ou une personnalité attirant des voix qui, d'ordinaire, n'iraient pas à la liste.

Que répondre à cette objection ? Tout d'abord, la prise en considération des seuls votes de préférence, avec suppression de la case de tête, a été écartée en 1899 pour des raisons diverses, dont quelques-unes au moins ne peuvent être repoussées d'un haussement d'épaule. Ainsi la crainte d'un retour au suffrage censitaire : le candidat le plus fortuné disposerait de plus de moyens pour se faire connaître, quand bien même les dépenses électorales seraient plafonnées. Ou encore : la concurrence entre colistiers deviendrait plus vive que la lutte menée contre les partis adverses, alimentant les intrigues personnelles et les comportements démagogiques. Dans les formations réunissant plusieurs tendances existe aussi l'appréhension, certes plus discutable, de voir modifiés les équilibres internes par un vote « irrai-



## SCRUTIN MAJORITAIRE

sonné des masses ». Ensuite, l'influence des appareils politiques peut être réduite sans profond changement du mode de scrutin, en abolissant l'effet dévolutif de la case de tête : les candidats puiseraient dans le pot commun selon leur classement en voix de préférence. Enfin, le poids des structures partisans serait-il moindre en régime majoritaire ? On peut en douter : « Pendant longtemps, note P. Errera à propos de la Belgique du XIX<sup>e</sup> siècle, les associations libérales de quelques grandes villes, les associations catholiques partout ailleurs, faisaient les élections au point que beaucoup de candidats étaient élus sans lutte. » Et G. Eeckhout d'ajouter, après avoir opéré un constat similaire : « La liberté des électeurs est un fruit de l'éducation politique, elle n'est pas un produit de la technique législative. »

Un troisième reproche est adressé à la représentation proportionnelle par certains de ses partisans. Telle qu'elle fonctionne avant 1919, dans un pays qui compte de nombreux petits arrondissements, il y a toujours des voix non représentées, des « déchets sans effets utiles », de sorte que l'attribution des sièges est forcée au profit de la majorité. Les excédents inutilisés sont assez importants : de 7 500 à 15 000 par circonscription, selon J. Gilissen. Les libéraux s'en plaignent dès le début du XX<sup>e</sup> siècle. Ils citent le cas extrême de l'arrondissement de Malines en 1910 : avec 24 818 voix, leur parti n'obtient qu'un seul député, alors qu'avec 41 632 suffrages, les catholiques en décrochent trois (Stengers). En 1911, le libéral malinois V. Van de Walle — très intéressé par le problème, on le comprend — propose d'améliorer le système sans toucher aux circonscriptions existantes. Il s'agit d'organiser deux répartitions successives des sièges à la proportionnelle : la première dans chaque arrondissement, la seconde au niveau de la province. Telle est l'origine de l'apparement provincial, introduit en 1919.

Si cette dernière réforme constitue un progrès en termes de justice distributive, elle n'en présente pas moins d'indéniables inconvénients. Le fonctionnement du système électoral se complexifie, au point de ressembler pour maints citoyens à « un véritable rébus » (Barthélemy). « Les mécanismes de répartition des sièges substituent parfois, au choix conscient des représentants par les électeurs, une attribution de voix dont le bénéfice peut aller à des personnes totalement inconnues des votants [...], que ceux-ci ne pourront pas sanctionner de non-réélection en cas de mauvais accomplissement de leur mandat » (Barthélemy). On connaît aussi les surprises que l'apparement réserve au corps électoral, lorsqu'il voit élu le candidat d'un parti non plébiscité dans sa circonscription, mais qui peut tabler sur des restes importants dans d'autres parties de la province. Je me souviens de l'ébahissement des habitants des arrondissements de Huy-Waremme et de Nivelles, au début des années 1980, lorsqu'ils ont appris que les communistes D. Fedrigo et J. Nagels (remplacé par D. Bajura) les représenteraient sur les bancs de la Chambre. Les surprises tournent à l'aigre, au plan communautaire, lorsque des parlementaires flamands sont élus à Nivelles<sup>3</sup> et un francophone dans l'arrondissement de Louvain<sup>4</sup>, avec en principe droit de

<sup>3</sup> Il s'agit de A. Bernaerts, sénateur P.V.V. (1978), et de T. Van Overstraeten, député V.U. (1985).

<sup>4</sup> Il s'agit de J. Peetermans, sénateur F.D.F. (1981).



siéger dans les assemblées communautaires et régionales correspondantes. En 1987, on en arrive, dans la province de Brabant encore unitaire, à ne plus autoriser l'apparementement qu'entre Bruxelles et Nivelles pour les listes francophones, Bruxelles et Louvain pour les listes flamandes.

La règle du quorum est un correctif apporté au fonctionnement de l'apparementement provincial. Pour qu'un parti puisse bénéficier de ce mécanisme, il faut que dans un arrondissement au moins de la province, une de ses listes obtienne les deux tiers (Chambre) ou le tiers (Sénat) du diviseur électoral. Faute de remplir cette condition, les libéraux voient des mandats leur échapper dans plusieurs provinces après la Seconde Guerre mondiale. De même, les sièges communistes du Hainaut sont, de ce fait, souvent en balance dans les années septante et quatre-vingt. Cette disposition irrite évidemment ceux qui en pâtissent et réjouit leurs adversaires.

Il n'en demeure pas moins que, même complétée par l'apparementement et pour des raisons techniques trop longues à expliquer ici, des écarts subsistent entre la force numérique des partis et l'importance de leur représentation parlementaire<sup>5</sup>. M. Gassner a même relevé des situations paradoxales, mais très localisées : il est possible, en effet, qu'un parti obtienne, dans un arrondissement, davantage de sièges que dans un autre où pourtant son score électoral est plus élevé ; il arrive qu'une liste, recueillant moins de voix qu'une autre dans une même circonscription, décroche plus de sièges que celle-là ; enfin, il peut se produire qu'une formation doive en principe recueillir le dernier siège à attribuer lors de la répartition au plan provincial... dans un arrondissement où elle ne se présente pas ! Même du strict point de vue de la justice distributive, le système actuel demeure donc perfectible.

## 1899 ET 1919 : DES RÉFORMES PLUTÔT CONSENSUELLES

La revendication de la représentation proportionnelle apparaît dans les débats parlementaires en 1866. Par la suite, elle est portée par des députés et des sénateurs appartenant tant à la majorité qu'à l'opposition. En 1881 se constitue une Association réformatrice belge pour l'adoption de la représentation proportionnelle, où se côtoient des catholiques et des libéraux réunis par un même idéal d'équité. Dès la première heure, le Parti ouvrier belge, fondé en 1885, inscrit le principe proportionnaliste dans son programme général. Cependant, les tentatives visant à modifier le mode de scrutin échouent. Il en est ainsi de celle que met en place le gouvernement Beernaert, en 1894 : elle est d'autant moins suspecte qu'elle est loyale et qu'elle émane d'un cabinet doté d'une majorité confortable dans les deux Chambres, qui n'a rien à gagner à l'opération. La représentation proportionnelle reçoit néanmoins une application partielle aux élections communales à partir de 1895. En 1897, le principe proportionnaliste figure explici-

<sup>5</sup> J. Gilissen, *op. cit.*, p. 144, cite deux exemples de 1929 : avec 37,9 % des voix, les catholiques obtiennent 40,6 % des sièges, tandis que les libéraux, crédités de 16,5 % des suffrages, ne recueillent que 14,9 % des sièges.



## SCRUTIN MAJORITAIRE

tement au programme des partis libéral et socialiste, bien que les doctrinaires (libéraux conservateurs) manquent d'enthousiasme à cet égard.

Alors que les esprits évoluent, le gouvernement clérical dirigé par J. Vandenpeereboom tente un coup de force, dans les premiers mois de 1899. Sous prétexte de concilier scrutin majoritaire et représentation proportionnelle, il élabore un projet machiavélique, destiné à garantir aux catholiques une domination perpétuelle. Il s'agit d'introduire la proportionnelle dans les arrondissements élisant plus de six députés, largement contrôlés par l'opposition, et de maintenir le scrutin majoritaire dans les autres circonscriptions, où la droite, comme on l'appelle alors, est prépondérante. L'opposition proteste vigoureusement : elle fonde une ligue de la représentation proportionnelle et du suffrage universel. Des élus de la majorité, outrés par l'attitude du chef de cabinet, s'opposent au projet. Des émeutes ont lieu à Bruxelles. L'agitation se répand dans les grandes villes et dans les agglomérations industrielles. Finalement Vandenpeereboom est acculé à la démission. Toutefois, le mal est fait : toute tentative de réforme n'aboutira que si elle offre de solides garanties d'impartialité ; certains membres de l'opposition pourraient toujours trouver celles-ci insuffisantes ou refuser la représentation proportionnelle, à laquelle ils sont favorables, si elle ne s'accompagne pas du suffrage universel pur et simple.

Le gouvernement catholique dirigé par P. de Smet de Naeyer, doté d'une majorité impressionnante, remet l'ouvrage sur le métier, en confiant la gestion parlementaire du dossier à J. Van den Heuvel, ministre de la Justice. Le nouveau projet s'inspire des travaux menés par V. D'Hondt, professeur de droit civil à l'université de Gand, féru de mathématiques. Il consiste à organiser une représentation proportionnelle intégrale dans chaque circonscription selon le système de la plus forte moyenne : les mandats parlementaires seraient attribués aux listes qui ont, en moyenne et pour chaque siège, le plus grand nombre de voix. Des arrondissements trop petits seraient regroupés, afin de disposer d'un nombre de sièges suffisant pour opérer une véritable répartition. Dans différents milieux, on reconnaît que, cette fois, l'organisation proposée offre de réelles garanties de loyauté. À de rares exceptions près, elle est bien accueillie, tant par la presse catholique que par les journaux d'opposition.

L'introduction de la représentation proportionnelle est cependant votée à la Chambre par une courte majorité : 70 voix (65 catholiques et 5 libéraux progressistes) contre 63 (33 catholiques et 30 membres de l'opposition), et 8 abstentions. Au Sénat, elle est adoptée plus aisément, par 61 voix contre 26, et 6 abstentions. La loi du 29 décembre 1899, qui voit ainsi le jour, doit être appliquée dès le scrutin de mai 1900.

Les positions prises à l'intérieur des différents partis méritent d'être analysées. Les catholiques se divisent en trois tendances. La première est formée par les proportionnalistes de longue date. La deuxième réunit les hésitants, qui perçoivent la nécessité d'une réforme, mais répugnent à rompre avec un système déjà ancien, ancré dans les esprits. La troisième regroupe les adversaires irréductibles du nouveau mode de scrutin. Emmenés par Ch. Woeste



## SCRUTIN MAJORITAIRE

et par G. Helleputte, ces derniers craignent un affaiblissement de la majorité en place, qui l'obligerait à renoncer à un programme catholique et conservateur au profit d'une politique du centre. Ils redoutent une extension de la représentation proportionnelle intégrale au plan local : celle-ci « introduirait, dans les moindres villages où règnaient le calme et la tranquillité, des foyers inextinguibles de rivalités et de luttes politiques » (Dupriez). Ils appréhendent aussi — charité bien ordonnée commence par soi-même — de devoir abandonner des sièges paisiblement acquis, dans des fiefs électoraux, au profit de candidats adverses jusqu'alors réduits à l'impuissance.

Une majorité de proportionnalistes convaincus ou résignés finit néanmoins par se constituer dans les rangs catholiques. Sans doute le souci d'une réhabilitation, après la tentative de coup de force de Vandennepeereboom, n'est-il pas absent chez certains membres de la majorité. D'autres considérations s'avèrent, cependant, plus décisives. Maints catholiques craignent une disparition presque complète de la représentation parlementaire des libéraux : ils demeureraient alors pratiquement seuls face aux socialistes, perçus comme de dangereux révolutionnaires. Ils redoutent plus encore que, lassés par la défaite ou désireux de se sauver à tout prix, les libéraux — même les doctrinaires, de tendance conservatrice — se résignent à former « des coalitions du désespoir », sous la forme de cartels avec les socialistes. En rendant une représentation suffisante au parti libéral, ils espèrent le dissuader de se rapprocher du P.O.B. : la division de l'opposition en deux courants, que leurs options socio-économiques séparent, ne permettrait-elle pas à la droite de demeurer prépondérante, fût-ce de peu ? Enfin, des catholiques appréhendent une sorte de retour de manivelle, provoqué par un maintien du scrutin majoritaire : poussés à bout, les libéraux modérés risquent de soutenir systématiquement les socialistes contre les candidats cléricaux, lors des ballottages du second tour. Bref, pour les proportionnalistes catholiques, il s'agit de voir loin, autrement dit de préserver la majorité de leur parti à moyen terme, en prenant le risque de la diminuer fortement à bref délai. Comme l'écrit J. Stengers, « cette attitude avait un caractère remarquable — extrêmement rare dans l'histoire politique — puisqu'elle consistait à consentir dans l'immédiat un sacrifice important (la représentation proportionnelle, chacun le savait, allait coûter de nombreux sièges à la majorité), afin de sauvegarder l'avenir ».

La part des libéraux dans la genèse de la représentation proportionnelle n'est pas à négliger. Cependant, les doctrinaires manquent de lucidité lors du vote de la fin de l'année 1899, en s'opposant au seul système qui assure la viabilité de leur courant. Par contre, en proportionnalistes conséquents, des progressistes adoptent le projet du gouvernement. L'apport de leurs voix est décisif : il permet de faire passer la réforme à la Chambre.

La position des socialistes est particulièrement inconfortable. La représentation proportionnelle figure, en effet, en tête de leur programme politique. De grands leaders du P.O.B. — notamment E. Vandervelde, H. Denis, L. Bertrand et E. Anseele — se sont affichés comme des partisans convaincus de la réforme. Au congrès de mai 1899, par 219 voix contre 45, une



LA REVUE NOUVELLE

SCRUTIN MAJORITAIRE

motion hostile au nouveau mode de scrutin est repoussée au profit de celle de Vandervelde, qui laisse prudemment le libre choix aux mandataires du parti : si elle réduirait la représentation socialiste dans les « citadelles rouges » du sillon industriel, une répartition proportionnelle des sièges ne permettrait-elle pas d'obtenir des élus dans un grand nombre d'arrondissements où cela a été impossible précédemment, en particulier à Bruxelles, Anvers, Gand et Louvain ? Il n'empêche que la représentation proportionnelle est ardemment combattue par un groupe de députés du Hainaut — une majorité des parlementaires de Charleroi, la fédération boraine — qui, après la victoire triomphale remportée en 1894, n'accepte pas de faire place aux adversaires : un « complexe de la majorité absolue » avant la lettre, en somme. Les Borains sont les plus intransigeants. Ils dénoncent l'injustice du scrutin proportionnel, qui permettrait aux minoritaires d'être représentés aux dépens d'une large majorité. Ils agitent le spectre d'un gouvernement de coalition entre catholiques et libéraux, qui ferait barrage aux grandes réformes préconisées par le P.O.B. A. Defuisseaux est le plus prompt à flétrir « l'infâme proporz », comme il l'appelle. L'extrême gauche du P.O.B. le rejoint pour dénoncer la représentation proportionnelle comme une trahison de l'idéal socialiste, une trêve injustifiée dans la lutte des classes, un grave reniement de l'idéal révolutionnaire. À l'en croire, seul le scrutin majoritaire permettrait aux travailleurs de s'emparer du pouvoir politique, afin d'écraser la domination du capital et d'établir la dictature du prolétariat.

Au sein du P.O.B., les opposants finissent par damer le pion aux proportionnalistes, subitement devenus silencieux. Ceux-ci sacrifient leurs convictions intimes à une tactique momentanée, qui préserve l'unité apparente du parti. Les socialistes s'opposent donc au projet du gouvernement, en prétextant qu'ils ne peuvent accepter la représentation proportionnelle sans consultation préalable du corps électoral, ni sans introduction simultanée du suffrage universel pur et simple. Les libéraux progressistes qui ont le courage de voter la réforme sont agonis d'injures.

En dépit des apparences, l'introduction de la représentation proportionnelle, à la fin de 1899, est une mesure consensuelle. Avant la bataille parlementaire, les deux partis d'opposition sont majoritairement acquis au principe de la réforme. Un nombre significatif de catholiques finit par s'y rallier, par conviction, par calcul ou la mort dans l'âme. Seule la politique politicienne — la manœuvre indigne de Vandenpeereboom, les appréhensions de notables catholiques cramponnés à leur siège, l'aveuglement des doctrinaires, la division des socialistes — empêche *in fine* une large majorité de soutenir le projet gouvernemental.

Après coup, le nouveau mode de scrutin n'est guère contesté. Du côté libéral, les élections générales de mai 1900 consacrent une véritable résurrection : avec 34 sièges sur 152, soit plus que les socialistes, les bleus obtiennent une représentation parlementaire à peine inférieure au pourcentage de voix qu'ils ont recueilli. Ils doivent admettre que la représentation proportionnelle a redonné vie à leur parti, surtout en Flandre. Dès 1902, en fin tacticien, le libéral P. Hymans saisit les possibilités qu'offre à sa formation une position centrale sur l'échiquier politique. Aussi fait-il l'éloge de la repré-



LA REVUE NOUVELLE  
SCRUTIN MAJORITAIRE

sensation proportionnelle : selon lui, elle amortirait l'action des partis extrêmes et canaliserait les courants qui peuvent submerger les opinions modérées. Fait révélateur : après avoir largement voté contre la proportionnelle à l'extrême fin du XIX<sup>e</sup> siècle, les libéraux ne tardent pas à demander son inscription dans la Constitution, pour en garantir la permanence. Ils obtiennent gain de cause en 1920.

Dans le camp catholique, la réforme est généralement acceptée, en dépit de l'opposition de Ch. Woeste, l'homme de tous les combats d'arrière-garde. Cependant, d'élection en élection, la majorité cléricale s'effrite : elle tombe à huit sièges en 1908, à six en 1910. Mais elle tient.

Chez les socialistes, A. Defuisseaux tonne toujours contre la représentation proportionnelle, dans son *Catéchisme de la proporz*, édité à Cuesmes en 1900 : « J'appelle ce principe de la proporz le principe des malhonnêtes gens, le principe des voleurs qui vont jusqu'à voler aux petits, aux travailleurs, le seul vote qu'on leur ait laissé. » Son frère Léon refuse un nouveau mandat de député, en mars 1900, en dénonçant à ses électeurs « la loi réactionnaire de la représentation proportionnelle [...], loi monstrueuse qui vous enlèvera la moitié des députés que vous avez librement choisis ». En s'effaçant, l'intéressé tente de se faire remplacer par son gendre Henri Roger, que la fédération boraine du P.O.B. écarte. À Charleroi, J. Destrée — que l'on a connu plus lucide — figure également parmi les défenseurs inconditionnels des « fiefs rouges », appelés à devenir les satrapies que l'on sait. Néanmoins, la majorité du P.O.B. a tranché : si le parti ne peut plus tabler sur la concentration géographique de ses forces, il doit adopter une stratégie de rayonnement national. E. Vandervelde qui, dès 1898, a opté pour la doctrine d'Erfurt (« Religion, affaire privée ») obtient en 1913 le retrait des ligues rationalistes des instances du parti : celles-ci faisaient office de repoussoirs pour des protestants, mais également pour des catholiques séduits par le socialisme.

Réclamée par les libéraux dans leur ordre du jour du 16 octobre 1918, l'adoption de l'apparement provincial pose moins de problèmes. L'union sacrée, nouée pendant la Première Guerre mondiale, prédispose les partis à se faire des concessions mutuelles moyennant l'obtention d'un équilibre global négocié par leurs élites. Aussi est-ce la technique du *package deal*, promise à un bel avenir, qui prévaut. Les socialistes obtiennent le suffrage universel pur et simple à vingt-et-un ans, au grand dam des conservateurs. Les catholiques reçoivent l'extension du droit de vote, aux élections législatives, à certaines catégories de femmes éprouvées par la guerre, ainsi que le suffrage féminin au plan communal. Les libéraux font tomber l'apparement provincial dans leur escarcelle, sous la forme du système Van de Walle, inscrit dans la loi du 22 octobre 1919. Ils n'en subissent pas moins un recul — de 45 à 34 sièges, sur 186 — aux élections de novembre 1919. Cependant, leur défaite leur aurait coûté neuf sièges de plus sans cette compensation. Pendant l'entre-deux-guerres, ils occupent très fréquemment le pouvoir, en jouant le rôle que L. Michel reproche à présent au P.S.C. d'assumer : celui de ventre mou de la politique belge, baissant régulièrement pavillon pour garder des parcelles de pouvoir. Autre temps, autre discours.



## 1994-1998 : PROJETS DE RÉFORME OU PLANS TIRÉS SUR LA COMÈTE?

Dès 1912, J. Barthélemy, professeur de droit constitutionnel à l'Université de Montpellier, met en garde : « Une distribution nouvelle des électeurs ne peut être faite sans préoccupation politique [...]. Par un savant découpage, on peut assurer le triomphe ou la défaite d'un parti. » Un bon demi-siècle plus tard, J.-M. Cotteret, professeur à la faculté de droit de l'université de Nice, associé à C. Emeri, maître de conférences à la faculté de droit et des sciences économiques de Bordeaux, renchérit : « Les lois électorales déterminant les modes de scrutin ne sont jamais neutres et concernent au premier chef les élus qui, tout naturellement, cherchent à conserver leur siège. » Constatant l'émergence périodique de projets irréalisables, moralement inacceptables ou saugrenus, les mêmes auteurs citent le propos plein d'humour de F. Muselier : une réforme électorale est « dans la boîte à joujoux parlementaire, le jeu le plus instructif et le plus savant, celui qui est recommandé pour les jours de pluie et les longs après-midi de vacances ». J'aborderai les récents ballons d'essai lancés en faveur d'une réforme du mode de scrutin dans le même état d'esprit : avec une certaine méfiance, puisque « l'adoption d'un système électoral se fait en raison de considérations politiques » (Duverger), mais aussi avec un brin d'ironie envers les nouveaux Sisyphe de la politique belge. Je dissocierai toutefois deux attitudes : les plaidoyers tenus en faveur du scrutin majoritaire par L. Michel, R. Collignon et Ph. Busquin, et la suggestion — prudente, mais néanmoins vouée à l'échec — de J.-L. Dehaene, tendant à instaurer un seuil d'éligibilité pour empêcher la représentation parlementaire des petites listes.

En 1997, O. Alsteens, qui a rejoint depuis lors l'entourage de L. Michel, constatait : « L'abandon du système proportionnel [...] est défendu par les libéraux francophones, qui lorgnent avec envie sur la situation française [...]. L'idée d'une alternance fait frémir d'aise les adeptes de la rue de Naples, qui rêvent dans la foulée d'une grande recomposition du paysage politique belge<sup>6</sup>. » Récemment encore, le président du P.R.L.-F.D.F. a confirmé cette option<sup>7</sup>. Lors des dernières fêtes de Wallonie, le ministre-président R. Collignon frappe fort en appelant de ses vœux « un changement fondamental du système électoral : la représentation proportionnelle laisserait la place au scrutin majoritaire à la française<sup>8</sup> ». Ce faisant, il marche dans les traces de son président de parti, Ph. Busquin, qui, l'hiver précédent, « a été le premier socialiste à concéder qu'il serait peut-être bon d'abandonner le scrutin proportionnel pour le scrutin majoritaire<sup>9</sup> ».

Étranges positions au regard de l'histoire ! On connaît, certes, l'admiration goliienne pour les institutions gaulliennes (Gol), ainsi que la fidélité de L. Michel à maintes orientations de son prédécesseur. On ne peut cependant s'empêcher de sursauter lorsque le président du P.R.L.-F.D.F. déclare abrupt-

<sup>6</sup> *Le Soir*, 2 janvier 1997, p. 3.

<sup>7</sup> *Le Matin*, 22 septembre 1998, p. 12.

<sup>8</sup> *Le Soir*, 19-20 septembre 1998, p. 3.

<sup>9</sup> *Le Soir*, 22 septembre 1998, p. 5.



## SCRUTIN MAJORITAIRE

tement que la représentation proportionnelle « met la démocratie en péril<sup>10</sup> ». Qui donc a voulu l'inscrire dans la Constitution et la compléter par l'apparemment provincial, sinon le parti libéral? N'est-ce pas ce dernier qui a échappé au naufrage en tablant sur un tel mode de scrutin? Peut-on célébrer en même temps les vertus du marché concurrentiel, fût-il régulé, dans l'ordre économique, et faire l'apologie du monopole ou de l'oligopole, dans le domaine politique? Les plaidoyers de Ph. Busquin et de R. Collignon en faveur du système majoritaire posent autant de questions. N'y a-t-il pas toujours eu un lien étroit entre le suffrage universel, revendication socialiste par excellence jusqu'en 1919, et la représentation proportionnelle? Un parti réputé progressiste est-il conséquent lorsqu'il opte, apparemment sans états d'âme, pour un système éminemment conservateur, qui favorise les forces installées et pénalise les courants politiques nouveaux? N'est-ce pas un quotidien proche du P.S. qui observe : « le scrutin proportionnel en vigueur en Belgique est, par essence, plus démocratique que le scrutin majoritaire<sup>11</sup> »? N'y a-t-il pas lieu, enfin, de s'inquiéter du ton avec lequel le ministre-président wallon plaide sa cause, en multipliant « les moulinets, les déclarations matamoresques et les répliques méprisantes » (L. Delfosse)?

Plus fondamentalement, est-ce bien en changeant telle ou telle pièce du Meccano que l'on peut répondre aux attentes d'une population désireuse d'un renouveau démocratique? On peut en douter. Je me range entièrement à l'avis de P. Delwit, politologue de l'U.L.B., lorsqu'il affirme : « Le public n'attend pas une modification du système électoral. Il attend un changement du fonctionnement de la démocratie, plutôt qu'un changement des institutions [...]. Il est plus important de s'attaquer aux causes réelles du problème : le clientélisme, la participatie... Tenter de résoudre les problèmes par la dimension institutionnelle consiste à donner de nouveau l'impression que le changement n'appartiendrait qu'aux élites<sup>12</sup>. » Ce serait aussi plus facile que de porter le fer dans les satrapies et autres baronnies, laissées intactes.

Le retour au scrutin majoritaire serait en porte à faux avec la complexité croissante de la réalité sociologique belge. La question soulevée par *Le Soir*, au début de 1997, n'est pas dénuée de sens : « Le scrutin proportionnel n'est-il pas un moindre mal, vu les clivages de la société? » La réponse de L. Michel est lapidaire : « Il ne faut pas conformer la vertu au vice<sup>13</sup> »; autant recommander de ne pas prendre les enfants du bon Dieu pour des canards sauvages. Je rejoins P. Delwit, qui souligne : « La représentation proportionnelle traduit assez bien la réalité sociologique et politique du pays. Elle permet de répondre de manière adéquate aux clivages fondamentaux qui traversent la Belgique [...]. De plus, le scrutin majoritaire entraînerait en contradiction avec la culture de nos élites, essentiellement axée sur le compromis. Or cette culture offre tout de même des avantages. Elle s'adapte notamment mieux à nos structures communautaires et régionales

<sup>10</sup> *Le Soir*, 3 janvier 1997, p. 3.

<sup>11</sup> *Le Matin*, 22 septembre 1998, p. 11.

<sup>12</sup> *Le Soir*, 3 janvier 1997, p. 3.

<sup>13</sup> Interview donnée au *Soir*, 3 janvier 1997, p. 3.



[...]. Enfin, notre vie politique se prête mal à des systèmes majoritaires qui définiraient clairement un vainqueur et un vaincu. D'ailleurs, lorsqu'il y a eu bipolarisation, cela a nécessairement abouti à des mécanismes de pacification destinés à calmer le jeu du vainqueur, comme le Pacte scolaire<sup>14</sup>. » De plus, ce dernier ne s'est-il pas accompagné d'un passage d'une majorité absolue à une coalition ?

A.-P. Frogner, politologue à l'U.C.L., ne se contente pas d'observer que « la logique du scrutin proportionnel est bien adaptée au terreau sociologique belge ». Il poursuit : « Changer de système, ce serait tuer un des mondes existants : le libéral ou le catholique<sup>15</sup>. » Ne serait-ce pas un des buts de l'opération ? Transposés sur la base d'un scrutin majoritaire, les résultats des élections législatives et régionales de 1995 (Lentzen et Gassner, Magdalijs et Gassner) renforceraient considérablement le premier parti de chaque région : le C.V.P. en Flandre, le P.S. en Wallonie, le P.R.L.-F.D.F. à Bruxelles. Ils réduiraient à la portion congrue un P.S.C. que ni L. Michel, ni Ph. Busquin, ni R. Collignon ne portent dans leur cœur. En route pour une coalition mauve (bleu et rouge) de longue durée à la Communauté française ? Le changement du mode de scrutin reviendrait aussi à « ne laisser aux petites formations d'autres possibilités que de s'arrimer à l'un des deux grands conglomerats politiques — celui des gauches et celui des droites — sous peine de perdre toute représentation parlementaire<sup>16</sup> ». J'ajoute qu'une autre épée de Damoclès pèserait sur leur tête : la perte de la dotation publique, qui assure une part notable de leur financement. Dès lors Écolo, concurrent encombrant tant pour le P.S. que pour le P.R.L.-F.D.F., serait acculé à une alternative : se soumettre ou se démettre.

Il faut toutefois se demander si de tels scénarios sont plausibles. Je dois exprimer mon scepticisme à ce propos, au moins pour deux raisons. Tout d'abord, je maintiens qu'une réforme du mode de scrutin postule un large consensus entre les forces politiques. Or, rien qu'au plan wallon, ce consensus n'existe point, puisque le P.S.C. et Écolo n'en veulent pas. « Si l'on passe outre les dissensions, un changement de système électoral est toujours considéré, à tort ou à raison, comme une machine de guerre visant à modeler le paysage politique en fonction d'intérêts dominants », ai-je précédemment observé<sup>17</sup>. Ensuite, V. Rocour épingle à juste titre les problèmes communautaires que soulèverait inévitablement la réforme : « Au plan fédéral, on voit mal comment le C.V.P., qui refuse de lâcher le P.S.C., pourrait donner son aval à une mesure qui risquerait d'être fatale au parti frère [...]. Et si la Wallonie adopte le scrutin majoritaire, quid de la Communauté française ? L'hypothèse Collignon impliquerait de facto qu'y siègent des Bruxellois, élus à la proportionnelle, et des Wallons, élus au scrutin majoritaire [...], car, sauf mécanisme correcteur, les Flamands refuseront sans doute un scrutin majoritaire qui risquerait de les minoriser davantage dans

<sup>14</sup> *Le Soir*, 3 janvier 1997, p. 3.

<sup>15</sup> *Le Soir*, 2 janvier 1997, p. 3.

<sup>16</sup> L. Delfosse, « Ce week-end, Collignon frappera fort », *Le Soir*, 19-20 septembre 1998, p. 3.

<sup>17</sup> Interview donnée au *Matin*, 22 septembre 1998, p. 11.

<sup>18</sup> V. Rocour, « La Belgique n'est pas mure », *Le Matin*, 22 septembre 1998, p. 11.



les institutions bruxelloises<sup>18</sup>. » *A fortiori*, on imagine mal les parlementaires fédéraux du Nord apporter leurs voix à une loi spéciale, afin d'abolir la proportionnelle pour les élections régionales. Mais alors, pourquoi tant de gesticulations ? Je relève, sans plus, l'hypothèse émise par un cacique socialiste, après la déclaration de R. Collignon lors des fêtes de Wallonie : « Quel intérêt avait-il à lâcher ça aujourd'hui ? Si ce n'est pour faire des yeux doux au P.R.L., qui réclamait déjà le passage au scrutin majoritaire à la française sous Gol<sup>19</sup>. » En pareil cas, il se confirmerait que l'amour rend aveugle.

J.-L. Dehaene ne perd pas à ce point le sens des réalités. À l'automne 1994, il déclare : « Le système majoritaire ne correspondrait sans doute pas à nos mœurs. Il ne fonctionne bien que dans un pays qui a une grande tradition en la matière, où deux grands groupes s'affrontent [...]. Un système majoritaire — certainement s'il est à un tour comme en Grande-Bretagne — avec cinq ou six formations, cela veut dire qu'un parti qui a 20 % des voix à peine peut décrocher la majorité absolue. Je veux donc me situer plutôt dans la lignée des systèmes proportionnels. » Soucieux de l'efficacité du régime démocratique, le Premier ministre souhaite néanmoins « éviter un trop grand émiettement, qui interdit une politique claire et peut contribuer à renforcer le sentiment de malaise » chez les citoyens. Avec une prudence de Sioux, il se dit partisan d'un seuil électoral à l'allemande, en deçà duquel les petites listes n'obtiendraient pas de représentation parlementaire<sup>20</sup>. Il élude toutefois la question sur le pourcentage des voix à atteindre pour l'obtention d'élus<sup>21</sup>. Notre démineur national reçoit, peu après, une volée de bois vert de son propre parti. Le président du C.V.P. refuse de modifier les règles du jeu en cours de partie. Le vice-Premier ministre H. Van Rompuy rappelle sèchement que l'instauration d'un seuil ferait trébucher les listes néerlandophones à Bruxelles. Il n'est, dès lors, nullement question d'une telle mesure dans le projet de loi de réforme électorale, minimaliste, que le gouvernement élabore<sup>22</sup>. Point n'est besoin d'insister sur le sort qui serait probablement réservé à un programme plus ambitieux.

La Belgique a abandonné le scrutin majoritaire en 1899. En dépit des déclarations fracassantes de quelques leaders libéraux et socialistes, elle n'est pas prête d'y revenir. Dans un pays comme le nôtre, un tel système électoral présente, en effet, bien plus d'inconvénients que la représentation proportionnelle. Il ne correspond ni aux attentes de la population, ni à la réalité sociologique de terrain. De plus, il ne fait pas l'objet d'un large consensus au sein du monde politique, où il soulèverait de vives résistances. Alors, retour d'une vieille lune ou enterrement de première classe ? Pour ma part, j'entonne le *requiem*.

*Paul Wynants*

Paul Wynants est professeur d'histoire politique aux Facultés universitaires Notre-Dame de la Paix à Namur

<sup>19</sup> *Le Soir*, 22 septembre 1998, p. 5.

<sup>20</sup> En Allemagne, ce seuil est fixé à 5 % des suffrages exprimés.

<sup>21</sup> *Le Soir*, 15-16 octobre 1994, p. 3.

<sup>22</sup> *Le Soir*, 10-11 novembre 1994, p. 3.



LA REVUE NOUVELLE  
SCRUTIN MAJORITAIRE

**Bibliographie**

- Barthélemy J., *L'organisation du suffrage et l'expérience belge*, Paris, 1912.
- Cotteret J.-M. et Emeri C., *Les systèmes électoraux*, Paris, 1970.
- Delpérée F., *Droit constitutionnel*, t. II-1, Bruxelles, 1986.
- Dewachter W., « La Belgique d'aujourd'hui comme société politique », dans A. Dieckhoff (dir.), *Belgique : la force de la désunion*, Bruxelles, 1996.
- Dupriez L., *L'organisation du suffrage universel en Belgique*, Paris, 1901.
- Duverger M., *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. I, 14<sup>e</sup> éd., Paris, 1975.
- Eeckhout G., « Nos institutions représentatives », J. Deharveng (dir.), *Histoire de la Belgique contemporaine*, Bruxelles, 1928.
- Errera P., *Traité de droit public belge*, Paris, 1909.
- Gassner M., « Représentations proportionnelles. Système électoral belge ou délégations biproportionnelles », *Courrier hebdomadaire* du CRISP, Bruxelles, 1993, n° 1395, p. 10-11, 16-17.
- Gilissen J., *Le régime représentatif en Belgique depuis 1790*, Bruxelles, 1958.
- Gol J., *Librement*, Bruxelles, 1992.
- Lentzen E. et Gassner M., « Conversions du proportionnel en majoritaire. Il n'y a pas de modèle idéal », *Réflexions* (Institut Émile Vandervelde), n° 21, janvier 1998; Ch. Magdalijs et M. Gassner, « Propositions de réforme du système électoral », *Courrier hebdomadaire* du CRISP, n° 1604, Bruxelles, 1998, p. 14-18.
- Piqué Ch. et Du Four F., *Campagnes électorales. Systèmes électoraux et techniques de persuasion*, Bruxelles, 1970.
- Puissant J., *L'évolution du mouvement ouvrier socialiste dans le Borinage*, 2<sup>e</sup> éd., Bruxelles, 1993.
- Stengers J., « Les conséquences du suffrage universel tempéré (1894-1919) », dans H. Hasquin et A. Verhulst (dir.), *Le libéralisme en Belgique. Deux cents ans d'histoire*, Bruxelles, 1989.
- Wynants P., « Société civile et monde politique. Regards d'historien », *Revue politique*, janvier-février 1993.